

## 法政大学学術機関リポジトリ

## HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

# 「シビル・ミニマム」概念の形成と今日的課題： 松下圭一『シビル・ミニマムの思想』を読む

著者	武藤 博己
出版者	法学志林協会
雑誌名	法学志林
巻	114
号	3
ページ	49-88
発行年	2017-03-07
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/14003">http://hdl.handle.net/10114/14003</a>

# 「シビル・ミニマム」概念の形成と今日的課題

——松下圭一『シビル・ミニマムの思想』を読む——

武藤 博 己

はじめに

松下圭一著『シビル・ミニマムの思想』が刊行されたのは、一九七一年三月二五日である。同名の論文が刊行されたのは、一九七〇年五月号の『展望』である。シビル・ミニマムの語を松下圭一が最初に用いた論文は、一九六五年の「自治体における革新政治指導」である。だが、そこではシビル・ミニマムとは何かについて十分に論じられていない。それに対し、「シビル・ミニマム」という語が大きく取り上げられたのは、一九六八年二月に公表された『東京都中期計画一九六八年——いかにしてシビル・ミニマムに到達するか』であった。すなわち、松下圭一の造語であるシビル・ミニマムという概念は、著書よりも以前に、実務の世界で通用をはじめた概念であった。

そのせいかどうかは不明であるが、シビル・ミニマムという語は、一九七〇年代後半には、「死語」と言われたことがあった。<sup>(1)</sup>筆者は学部時代からシビル・ミニマムに関心を持っており、その後も松下圭一の研究会に参加して、シ

「シビル・ミニマム」概念の形成と今日的課題（武藤）

ビル・ミニマムという語を日常的に使っていたため、「死語」になったと感じたことはないが、使われなくなった時期があったことは承知している。そこで第一節では、『シビル・ミニマムの思想』をしっかりと読み直し、どのようなことが提案されたのかについて記述することにし、第二節ではどのようにシビル・ミニマムの概念が形成され、実務の世界で適用されたのかを探ってみたい。そして、第三節では、本当に死語になったと言えるのかどうか、確認してみたい。結論から言えば、言葉として使われなくなったことがあったかもしれないだけで、「シビル・ミニマムの思想」、すなわち「シビル・ミニマムの考え方」は生き続けており、その今日的な重要性は変わっていないと考えている。そこで最後の第四節で、シビル・ミニマムの今日の課題を考えてみたい。

## 一 著書の内容

一九七一年に刊行された『シビル・ミニマムの思想』には、一五本の論文が掲載されている。全体は四部で構成され、第一部が「一九六〇年代の問題性」（下記1～5の論文）、第二部が「都市と科学」（6～11の論文）、第三部が「社会分権と政策形成」（12～13）、第四部が「テクノクラシーとデモクラシー」（14～15）となっている。

### （1）本書の構成と第一部の諸論考

各部の論文のタイトルと初出雑誌を書いておこう。

#### 第一部 一九六〇年代の問題性

1 「高度成長期の思想状況」（『思想』一九五九年七・一〇月号、原題は「戦後世代の生活と思想」）

2 「ニュー・ライトとオールド・ライト」(『朝日ジャーナル』一九六五年六月二〇日号、原題は「佐藤新路線の背景と方向」)

3 「工業社会と革命の論理」(『朝日ジャーナル』一九六六年一〇月三〇日号、原題は「日共の自主路線と工業社会の革命」)

4 「構造変動と戦後民主主義」(『世界』一九六七年四月号)

5 「知的生産性の現代的課題」(『展望』一九六五年七月号)

## 第二部 都市と科学

6 「都市科学の可能性と方法」(『世界』一九六七年十一月号)

7 「都市創造の構想」(『原題デザイン講座Ⅱ』一九六九年)

8 「余暇と都市空間」(『横浜市企画調整室調査季報』一九七〇年二六号)

9 「都市と現代社会主義」(『現代社会主義』一九六九年一・二月合併号)

10 「自治体における革新政治指導」(飛鳥田一雄編著『自治体改革の理論的展望』一九六五年)

11 「シビル・ミニマムの思想」(『展望』一九七〇年五月号)である。

## 第三部 社会分権と政策形成

12 「直接民主主義の論理と社会分権」(『朝日ジャーナル』一九六九年六月八日号)

13 「現代政治における政策・計画」(『法学志林』一九六七年三・四合併号)である。

## 第四部 テクノクラシーとデモクラシー

14 「イギリス1964」(『朝日ジャーナル』一九六四年一月一日号)

「シビル・ミニマム」概念の形成と今日の課題 (武藤)

15 「アメリカ1968」『読売新聞』一九六八年九月二六、二七日、一〇月三日

## 第一論文「高度成長期の思想状況」

第一論文「高度成長期の思想状況」は、一九五九年に書かれたもので、「あとがき」では、「高度成長への出発段階における日本の中進国的矛盾を、青年の思想状況を中心に摘出したものであるが、それから一〇年余をへた今日、あまりにも状況の激変をみているため、読みかえて感慨なきをえない。だが今日の時点からみて、そこに「都市化」のエネルギーの実態を理解することができであろう」と述べられている。

論文は、「現代の日本におけるほど〈近代〉の断層のきびしい時代はないであろう」という文章で書き始められるが、内容は新憲法体制の思想状況の特質を明らかにしようとするものであり、そこでの対象は戦後第二世代を中心にして考察される。ここでの戦後第二世代とは、「ほぼ新制中学をへて一九五五年に大学・高校を卒業する世代」とみてよいと説明されている。第一節「戦後変革の一般的状況」では、「Ⅰ新憲法体制の日常化と、Ⅱ大衆社会状況の露呈」という戦後日本の二つの基本条件のもとで、「家族制度の崩壊、教育制度の改革、大衆文化の噴出」、「天皇制イデオロギーの崩壊、市民的自由の拡大」という大きな変化が生じており、そのことは「若き世代に特殊の意味をもっている」としている。

第二節「戦後世代の二重構造」では、第一節でみた戦後の一般的状況が「もっとも集約的に都市新中間層にあらわれている」と指摘して、労働者内部の二重構造（大企業労働者と中小企業労働者の二重構造、企業内部の学歴差による二重構造）としてあらわれているという。

第三節「戦後世代の生活感覚」では、第二の戦後世代の生活感覚を表現するものとして、「伝統から「若さ」への

威信転換」、「禁欲倫理の崩壊と個人消費の成立」、「出世主義の変容と「普通人」、「事大主義の消失と日常性の論理」の4項目で説明されている。かくして、戦後の一般的な状況において、戦後世代が「ひきちぎられた二重の世代となっており、文化的にも大きな変化を生じたものの、権利意識が私的逃避へと傾斜していると述べられ、「若い世代に確立されつつある伝統的規範から解放された若々しい個人主義は、いまだその政治的可能性を十分に組織化しえないため、大衆社会状況へのプラグマチックな埋没となってしまう」という。「解放されつつあるエネルギーの空転は、……変革の理想像の未成熟からこそ理解すべきであろう」と次の節に続けられる。

そして第四節「戦後世代の政治的可能性」では、「戦後青年の政治的可能性はどこにもとめられるべきであるか」という問いかけから始まる。「戦後世代のもつ可能性が成熟」にとつては、「新憲法の確保」であり、結論として、戦後世代の「統一戦線の戦略は、……組織労働者を中核に、新憲法感覚を肉体化しつつマス状況にある上層労働者ならびに新中間層、ことに革新インテリを包含しながら、反動政策の防衛戦を展開し、他方、ムラ状況との本格的闘争の道を拡大して、これと結合する二正面作成にあるう」と述べられている。また、「最後の強調しなければならないこと」として、「戦後世代の問題状況は、戦後世代の問題をこえて、むしろ八・一五に挫折する日本の近代国家の全体的な問題へとつながっていると指摘する。そして、この日本「近代」との対決としてのみ、はじめて世代間の統一戦線の組織論・政策論、ついでその思想が展望されうるのである。戦後世代による「大人への抗議」は、まさに、大人のつくったそして大人も犠牲者であった近代日本への抗議でもあるはずである」と締めくくられる。ここまで読むと、松下圭一はきわめて政治的な主張を展開し、その革新政治の方向性を明示しており、政治運動家としての側面がよく見えてくる。

## 第二論文「ニュー・ライトとオールド・ライト」

第二・三・四論文は、「この激しい構造変動を前提に、自民党、共産党、社会党を対象としながら、支配層内部におけるニュー・ライトとオールド・ライトとの分化、革命イメージの転換、さらに戦後民主主義の状況変化を分析した」と「あとがき」で述べられている。

第二論文「ニュー・ライトとオールド・ライト」は、その原題が「佐藤新路線の背景と方向」であった。ここからわかるように、一九六五年六月三日に発足した佐藤改造内閣が「どのような政治的路線を打出そうとするのであろうか」という問に対して、「改造内閣の性格から検討し、ついで、佐藤内閣の政治路線を条件づける座標軸をたててみよう」とする政治評論である。

第一節「オールド・ライトの進出」では、佐藤改造内閣の特徴として、「オールド・ライトの進出」と「池田内閣のニュー・ライト路線の挫折」と指摘している。

第二節「新・旧保守路線の対立」では、改めてオールド・ライトとニュー・ライトの違いが説明される。ニュー・ライトとは、「所得倍增政策」と「高度成長」をふまえて、「新憲法」を保守的に運用して、「保守的大衆」の造出を意図する政治路線であり、保守エコノミストを中心に、戦前的体質の脱却を意図して「構造改革」を押し出す路線であると説明される。ニュー・ライトは、伝統的感覚で体制像を構成するため、治安対策・反社会主義が直接の政治課題とする路線として説明される。こうした対立は過大視してはならず、保守内部の「分業」であり、イメージあるいはアプローチの対立にすぎないとも説明される。

第三節「経済再編と「近隣外交」」では、佐藤改造内閣の課題として、第一に経済不況の克服、第二に日韓会談の総仕上げ、と指摘して、佐藤首相の発言や関係者の言葉を引用しながら、当時の状況を分析している。その結論として、

「日本は、オールド・ライト的な問題構成を許さない戦後二〇年の歴史を歩んできている」という文章が松下圭一らしい。

第四節「保守政策と革新政策のあいだ」では、こうした自民党内閣に対する政策対立は、革新政党の課題であるが、「伝統的な保守固定票が利益誘導のパイプに補強されているため、革新の提起すべき政策対決は、政策を越えた価値意識の深みにまではいっていかなければならない」と指摘する。

### 第三論文「工業社会と革命の論理」

第三論文「工業社会と革命の論理」では、日本共産党が分析・考察の対象とされている。第一節「原理的危機状況なかで」では、「マルクス・レーニン主義」の理論的正統性が破綻し、原理的危機に陥っており、日本共産党が決定した「自主路線」の選択について考察するという。第二節「〈正統主義〉の崩壊へ」では、この自主路線の選択は、「あたりまえ」であり、また「おそすぎた」と指摘して、その考え方が正しいことを論じている。第三節「〈二つの路線〉のジレンマ」では、「現代修正主義」と「現代教条主義」の二つの路線について、前者は「工業社会型コミュニケーションを意味すると思われる」とし、後者は「毛沢東主義」、すなわち「中国の農業社会的な条件と結合している」コミュニケーションであるという。共産党内部でなぜこのような対立が生じるのかが論じられている。すなわち、「アメリカ帝国主義と日本独占資本」を「二つの敵」とする「綱領次元の戦略的規定自体が、折衷主義的性格をもち、ここに『二つの敵』のどちらを強調するかによって、修正主義、教条主義がたえず析出する基盤を論理内在的にもっている」と指摘している。第四節「〈工業社会〉の視点」では、「共産党系の理論自体が、いまだ工業社会についての具体的なイメージを成熟させていないことによって加重されている」という視点から論じられている。「工業社会への移行と



いう日本戦後状況」をふまえると、「日本のマルクス主義にとって、工業社会的体質の成熟がなよりの急務」だと指摘される。第五節「創造的模索は可能か」では、当時のコミュニズムの課題として、「ラジカルな人間主義としての民主主義、ことに工業社会における民主主義の可能性を問うこと」だと締めくくっている。

#### 第四論文「構造変動と戦後民主主義」

第四論文「構造変動と戦後民主主義」では、一九六七年一月の総選挙の結果を受けて、日本の政治状況を論じた論文である。第一節「<sup>1)</sup>政党制の崩壊の背景」では、総選挙の分析として、「自民党の伝統的票田とみられる農民、自営業主の票の縮小」、「経済の二重構造に基礎をもつ上層労働者の『保守化』と底辺労働者の『政治化』」、「社民党なりの安定得票と公明党、共産党の都市における進出、その結果としての社会党の敗北」と指摘されている。<sup>1)</sup>政党制の両極をなした自民党と社会党は「曲がり角」にあり、自民党の「近代化論争」と社会党の「構造改革論争」として認識されているが、この論争の「集約点」を「誰」と「どこ」が「起動力となって実現していくか」にかかっているという。第二節「多党化傾向の問題性」では、「国会レベルではなお多党制時代の開始ないし移行と断言することはできない」とするが、「自民党から流出してくる票を社会党はうけとめることができず、他党へと拡散させ、結果として野党多党化」が生じたとする。第三節「政治的成熟の可能性」では、「国民の政治的成熟」が問題とされ、それは「市民的自発性」を組織化することだと指摘し、その前提として「工業的基盤の拡大」による「国民の知的水準の上昇、自由な余暇の増大」へと続き、市民的自発性が育つ条件となるという。また、「民主主義制度」による「国民の政治参加・訓練」の機会を増大する制度改革が必要であるという。自治体議員の報酬についても論じられており、「自治体議員の報酬引き上げ反対は、……低額におさえるということであれば、それこそ政治的未成熟をしめす俗論」

と批判し、「今日のような低報酬では自治体議会に人材を結集」できないという。第四節「自治体改革と知的指導性」では、革新政党の課題として、「民主主義の底辺からの組織化と鋭い知的指導性」が問題として論じられている。すなわち、「革新政党の体質的欠陥」として、「地域ないし自治体における民主主義の形成を軽視してきたこと」、「コミューンの思想が欠落」していたことを指摘する。また、「革新運動の政策活動」は、「政策を国民に訴え、国民の間の討論を誘発するためには、……的確なイメージを直接うみだしうるための模型化のために、多様な媒体を駆使すべきである」と提案する。また、「革新運動が革新運動たるためには、ゆたかな構想力による知的指導力の形成を指向しなければならない」と指摘し、そうでなければ「革新政治指導自体がすでにみられるように衰退していくのである」と警鐘を鳴らす。なお、本論文には「補論一九六九年総選挙」が追加されている。選挙結果は、「社会党の惨敗」、「自民党の議席増」、「公明党・共産党の飛躍的増大」であったことから、主として社会党惨敗の敗因が検討されている。

## 第五論文「知的生産性の現代的課題」

第一部最後の第五論文「知的生産性の現代的課題」では、「知的活動の戦後理論責任」が問題とされている。第一節「社会科学は現実的たりえているか」では、まず「都市問題」がとりあげられるが、「都市問題にとりくんだ安部磯雄らの戦前の伝統がなぜ中断し、戦後継承されなかったか」と問い、それは「戦後理論の責任のみならず、さらに日本の社会科学の理論体質の問題として検討されなければならないと問題提起する。次いで『所得倍増計画』問題が論じられ、所得倍増計画の内在的理論批判すらもおこなえなかった日本のマルクス主義経済理論の理論責任を問題とすべきだと指摘する。社会保障、労働問題、自治体問題についても「日本の社会科学の責任」が問われるべきと論

じている。こうして、「日本の社会科学の体質にかかわる問題」が提起された。

第二節「社会科学的政策構想への展望」では、「日本の社会科学が知的生産性をもった現実科学たりうる条件を検討するため」に「戦後の意味をあらためて問う必要」があると提起する。戦後の大きな変化が再確認された後、「社会科学が、この日本の構造変化にたいして自然史的に対応するのではなくして、戦略的に対応しなければならぬ」とすれば、政策構想が、政党綱領としてのみならず、社会科学の理論課題としても日程にのぼるであろう」と予言する。

第三節「世界的同位性と社会科学」では、「民主主義」と「工業」が普遍的範疇であり、それは資本主義・社会主義を問わず、世界的に同位であるという。戦後日本の社会科学は、この民主主義と工業という座標軸の世界史的同位性のうえに、「ひらかれた」社会科学として展開しうる条件を成熟させることになったと指摘されている。

第四節「政策科学の思考方法と公準」では、社会科学における「政策科学」の理論的性格が論じられている。「自然科学は、第Ⅰ段階・分類の実証科学、第Ⅱ段階・構造的法則科学、第Ⅲ段階・操作的政策科学へと重層的に展開」してきたが、社会科学においても、このような三段階を想定できるとして、政策科学になりうる時点にきているという。すなわち、「政策科学においては、Ⅰ調査・統計など実証的情報の集積・整備、Ⅱ法則を中心とする現状分析をふまえ、Ⅲ戦略重点の選定をおこない、それを中軸として多様なファクターを統体的に配置しながら、政策構想にまで具体化するという操作的思考が必要とされるからだとしている。次いで、政策科学の公準として、(1) 人民参加と権力の機動化との矛盾、(2) 工業化の資本蓄積と国民生活の向上、(3) 最低生活保障と価値の多元化の矛盾の三点があげられている。(3) では、国民生活の最低基準(ナショナル・ミニマム)を公的に保障しなければならぬ、と述べられており、ここではまだシビル・ミニマムの語は出てこない。

第五節「日本における政策選択の問題点」では、このような政策科学の思考と公準をふまえて、日本における今日

的政策課題が再検討されている。「さしあたっては」という前置きがあるが、(1) 公共・民間の産業別生産セクター、全国・自治体レベルをクロスした投資配分の具体化、(2) 国民生活規準(ナショナル・ミニマム)の確保、(3) 自治権拡充による行財政権の再配分をふくむ制度の民主化と政治責任の明確化、の三点を指摘して、これらを指向しながら、工業、農業、国民生活の経済連関を統一的にとらえ、戦略的管制高地を選定していかななくてはならないであろうとしている。そしてそれを実現するには、新しい型の政策インテリの育成・結果が必要であるという。しかも専門参謀型思考形態が政策インテリには必要とされ、経済企画庁にはこのような人物がいたが、革新陣営には政策インテリはほとんど結果しえていないと指摘する。政策インテリの養成が必要だと述べられている。

#### 第六節「政策インテリの機能と倫理」では、政策インテリの理念型が論じられている。すなわち、

第一 国民的戦略課題への操作的思考による専門家的アプローチをおこなうこと

第二 戦略構成にあたっては国民的責任を自覚すること

第三 専門家として、政策インテリ相互ならびに政治家・活動家・市民との知的協業をくむこと

第四 選択された政策実現の主体にたいしては、批判性をつねに内的倫理として留保しておくこと

をあげることができるとしている。こうした政策インテリとしての活動は、社会科学にとって不可欠の知的生産条件となっていくとみなければならない、と論じている。

以上のように、第一部の諸論考をやや詳しくみてみたが、シビル・ミニマムの思想を提起しなければならない当時の日本の状況が十分に示されているように感じられる。まだ、シビル・ミニマムという概念の詳しい説明は出てきていないが、シビル・ミニマムを必要とする背景や時代状況、公共的問題の状況、政治や政党の議論の不十分性、社会科学における政策科学の不在等々、シビル・ミニマムの思想の背景が論じられていたように思われる。

## (2) 第二部の諸論考

第二部では、第一部を前提として、現代における政策科学の主要領域をなす都市科学の形成を提唱しようとするものである、と「あとがき」で解説されている。

### 第六論文「都市科学の可能性と方法」

まず第六論文「都市科学の可能性と方法」で、政策科学としての都市科学の可能性とその方法的な位置が検討されている。第一節「日本における都市問題研究」では、都市問題の理論研究が甚だしく遅れていることを指摘し、その要因として、①農業社会的意識構造、②知識人のムラ逃亡者の性格、③社会科学の現実遊離性、があげられている。戦前のピアード、蠟山政道などの理論的遺産、あるいは都市問題に関心をよせた片山潜、安部磯雄などの伝統からすらも、戦後の社会科学は断絶してしまったと批判する。しかしながら、工業と民主主義の結合により、都市問題に迫る条件が成熟しつつあるという。

第二節「政策科学としての都市科学」では、都市科学の性格が考察される。都市科学は、「内容的には、都市改革すなわち都市の物理的・制度的改造を目的とする」が、都市関連諸科学の政策論の「束」(マルチ・サイエンティフィック)として、出発しなければならない、という。

第三節「都市科学の理論的問題点」では、1 経済構造、2 社会形態、3 政治過程、の三つが論じられ、結論として、都市科学とは、「経済構造——国民経済の改革、社会形態——都市構造の改革、政治過程——市民的自発性の結集、を政策目標とする政策科学として成立する」という。なお、この経済構造の説明のなかで、「内部不経済の外部化と

外部経済の内部化（公害ないし政策基盤の損壊）」という問題との対決について、「生活基盤、社会保障、公害についての基準（シビル・ミニマム）の決定」という語が用いられており、シビル・ミニマムが登場する。また政治過程の部分でも、地域民主主義ないし自治体改革の目的として、「（１）地域における直接民主主義の実現、（２）都市生活権（シビル・ミニマム）の拡大、（３）地域生産力の誘導と都市・農村改造、（４）自治権の拡充による国家の民主改造、（５）自治体機構の民主的効率性の増大」の五つがあげられ、その（２）にシビル・ミニマムの語が用いられている。

第四節「都市科学の今日的課題」では、「都市科学は、さしあたって、次の二つの課題にとりくむべきだとして、〔１〕都市生活権の基準（シビル・ミニマム）作成、〔２〕都市ビジョンの構想、があげられている。ここで都市科学の第一の課題としてシビル・ミニマムの作成があげられていることが重要であろう。「あとがき」では、「都市科学の位置を要約すれば、

主導概念 資本主義的展開

経済構造 〈工業化〉 独占資本

社会構造 〈都市化〉 大衆社会

政治過程 〈市民化〉 大衆国家

という連関における〈都市化〉に対応した政策科学である」と概念化されている。

## 第七論文「都市創造の構想」

第七論文「都市創造の構想」では、都市を総合的な視点からとりあげている。第一節「都市の現代的問題性」では、

「シビル・ミニマム」概念の形成と今日的課題（武藤）

都市人口の急激な拡大という現代は、「汎都市化」ともいえる「文明史的な意味での新しい段階にはいつていることを、まず認識する必要がある」という。この「汎都市化は、都市と農村との五〇〇〇年にわたる対立の止揚とみなければならないだろう」とも述べられている。

第二節「都市的人間型としての市民」では、都市の主体である市民について論じられる。「現代における生活様式・社会形態としての都市のデザイン——都市改革の主体的可能性は、都市の主人公すなわち市民自体によって追求されなければならないだろう。政治指導は、この市民のエネルギーを政策プログラムへと政治的に集約し、かつそれを実現していくものである」と指摘されている。市民的人間型が民主主義の基盤であり、余暇と教養が《市民的自発性》の条件となり、工業化の進行が市民的人間型を大量にそだてあげてきたという。

第三節「生活構造の日本的性格」では、都市化の日本の特性が扱われる。「1風土的前提」と「2都市の内部構造」が論じられるが、前者では「材質」、「土地所有形態」が、後者では「計画性」、「公共性」、「自治性」が扱われる。ここでは、三つにまたがる重要な要素としてシビル・ミニマムが提案され、「公共的保障」という語も用いられている。

第四節「都市空間の設計」では、都市空間が論じられるが、「日本の近代思想」では「時間と空間の無常性の意識」が強調されたが、現代では空間の観念を欠き、ヨーロッパ的な空間観念は成立しなかった」と指摘される。「日本の社会科学も歴史意識をするべく問題にしたが、生活空間についてはほとんど関心をもっていなかったこと」を「私自身の反省でもある」としている。この後、コルビュジェの考えなどが紹介され、また建築家たちの提案したメタボリズム（新陳代謝）が都市の本質であるとして、都市の流動性を指摘する。したがって、都市空間の原型の設計をめぐっての座標軸としては、「生活空間の機能類型」と「生活空間の階層構造」を設定し、前者はA 公共空間、B 個人空間、C 生産空間に、後者は（1）基礎生活空間単位（コミュニティないし近隣住区）、（2）地区生活空間単位

(日本では市町村内の中間領域)、(3) 基本生活空間単位(日本では市町村)、(4) 中間生活空間単位(日本では都道府県)、(5) 広域生活空間単位(日本では地方)、(6) 国民生活空間単位(国民社会)、という階層構造をもっているとしている。

第五節「自治体改革への展望」では、都市改革の制度的側面として、自治体が考察される。「都市自治体の再編」がはじまっていると指摘し、自治体改革の三原則として、1 直接民主主義の実現(市民参加の拡大)、2 市民による自治体管理(公選原理の拡大)、3 中央権力の民主的改造(自治権の拡大)、また自治体改革の五課題として、1 市民の自発性の喚起——地域民主主義・自治体共闘の組織化、2 市民生活の保障——(1) 社会保障の拡大、(2) 社会基盤の整備、(3) 社会保健の維持、3 地域開発の実現——(1) 地域経済力の拡大、(2) 都市・農村改造、4 自治権の拡充——中央行財政の民主的改造による政治体制の民主化、5 自治体機構の民主的能率化と民主的広域化、が指摘されている。いうまでもなく、2 市民生活の保障がシビル・ミニマムである。

第六節「都市専門家の位置」では、都市専門家の育成が論じられる。とりわけ、自治体職員と土木・建築家を都市専門家へと育成すべきことが論じられ、また都市専門家の倫理についても論じられている。結論として、「(1) 都市科学の形成、(2) 都市専門家の育成とその職業倫理と自主管理機構の確立、ついで(3) 政党による責任ある政策形成」が都市改革の不可欠の前提である、と指摘されている。

第七節「ユートピアとしての都市」では、「都市改革はユートピアへの挑戦」であると述べられ、また「現代において、このカタトピアからユートピアへ、支配から自由への転換をうながす活力はまさに市民的自発性すなわち人間的主体性」であるから、「この都市のユートピア性の提起は人間の自由の〈証し〉」であるという。



## 第八論文「余暇と都市空間」

第八論文「余暇と都市空間」では、余暇空間と市民文化が論じられている。第一節「余暇における時間と空間」では、空間構造とは都市のことを意味しているが、「農村地域もふくめた現代的生活様式として位置づけられる都市である」と考察対象を示している。第二節「余暇時間の構造変化」では、かつては働くことに追われていたが、生産力の発達にともない大衆の規模における生産時間の縮小（八時間労働制や週休二日制）によって、「大衆余暇時代」が出現したことが構造変化とされている。また、その副次的条件として、修学年限の増加にともなう青年期の非生産時間が増大したこと、また公衆衛生の発達による長寿化が老年期の非生産時間が増大したこと、主婦専門化率の増加にともなう主婦層の非生産時間が増大したこともあげられている。第三節「余暇空間の構造変化」では、職住分離による生産空間と居住空間の分離、その中間に広場・公園・文化センター等の公共空間が登場してきたことが余暇空間の構造変化として捉えられている。第四節「余暇活動の現代的形態」では、「共同体の崩壊」は、個人の自立化と社会の組織化をもたらし、「個人余暇と集合余暇へと再編」するにいたった。個人余暇の典型は「内省の成立」であり、集合余暇はスポーツや音楽・演劇、競技場・劇場への参加であると説明されている。第五節「余暇空間の日本的現実」では、日本における「余暇空間の未整備がはなはだしい」として、まず「伝統的な公共空間の未熟」、そして「居住空間としての住宅の貧困」、「レジャー産業の病的肥大」、「大企業を中心に企業福利施設の充実」というかたちでの企業にレジャー管理が生み出されているという。余暇の増大にもかかわらず、人間的安静の欠如が生じていると指摘している。第六節「新しい市民文化の形成」では、余暇を本来の「自由時間」へと再構成する時間的・空間的条件が問われることになるとして、「1 シビル・ミニマムの充足」が必要であること、「2 自由回復としての都市計画」による都市空間の整備が必要であり、「3 余暇への権利」が市民的人間型の形成の条件となることが論じられている。

## 第九論文「都市と現代社会主義」

第九論文「都市と現代社会主義」では、社会主義と労働組合と自治体改革が論じられている。第一節「社会主義思想の転換」では、社会主義思想ないし運動が第二の転換期を迎え、新しい展望を必要とする段階にたちいたったことが指摘される。すなわち、〈政治過程〉における市民的自由ないし一般民主主義、〈経済構造〉における経済計画、〈社会形態〉における都市改革という新しい課題が、社会主義の創造性の試金石となっているという。第二節「都市とは何か」では、社会主義にとっての都市とは生産の場として捉えられてきたが、消費の社会化の場としての都市というとならえ方が必要だと指摘する。第三節「労働者階級と都市」では、「ゼネストは都市機能の麻痺」をもたらすことになるため、「工業社会的都市化の進行は労働組合の戦闘戦術」を変化させたと指摘する。第四節「都市と自治体」では、都市という〈社会形態〉と自治体という〈政治過程〉の区別の必要性が指摘され、労働組合活動と地域活動を対置してきた考え方は誤っていると批判する。労働組合が地域の自治体活動にとりくむときは、「労働組合」としてよりも、「政治的大衆組織」の一種として機能しているということになる。第五節「自治体改革の展望」では、第七論文で述べられた自治体改革の三原則と五課題が説明された後、「自治体改革は日本の底辺から市民的自発性による民主主義を組織しつつ、実質的に社会主義への展望をもった日本資本主義の変革へと展開する。……日本の社会主義の可能性も、今日、さしあたってまずここにあるとみななければならない」と結ばれている。

## 第十論文「自治体における革新政治指導」

第十論文「自治体における革新政治指導」では、革新政党がどのように自治体改革に対応すべきかが考察されてい

る。第一節「自治体改革の今日の背景」では、「一九六三年の統一地方選挙において横浜、大阪、北九州などの拠点都市において革新自治体が実現し、自治体における革新リーダーシップがあたりしく責任を問われることになった」ことが、自治体改革を論じる背景となったことが指摘される。

第二節「自治体改革の課題」では、まず「自治体改革の原則」として、(1) 自治体における直接民主主義の実現、(2) 市民による自治体管理、(3) 中央政府の民主的改造、の三原則が説明され、それを前提として、具体的諸課題にとりくまなくてはならない、と指摘する。その具体的諸課題として、「A 市民の政治的自発性の喚起」、「B 市民生活の保障」、「C 地域開発の実現」、「D 自治権の拡充」、「E 自治体機構の民主的能率化」があげられ、論じられている。「革新政治指導が、自治体改革にあたって、以上のような三原則をふまえた五課題を実現するには、……I 自治体共闘の展開、II 革新首長・議会の実現、III 政党指導の強化を、それぞれのレベルで問題としなければならぬであろう」と述べ、順次これらを論じている。

第三節「自治体共闘の展開」では、「(1) 大衆団体、(2) 首長・議会、(3) 自治体労働者、(4) 政党」を市民運動と立体的関連で位置づける必要があり、そのためには政策提起が不可欠であり、市民運動を(1)の民主的大衆団体へと定着させることが意図されなければならないという。

第四節「革新自治体の政治責任」では、全国各地に革新首長が誕生し、「日本の革新運動」がようやく自治体における政治責任をとりうる段階にいたったと論じられている。すなわち革新首長は、「多様な市民要求にたいして、市民的公共性を前提とし自治体計画に即応した解決をはかっていかなければならない」ため、「革新自治体においては、予算の計画主義的配分を断行すべきであろう」と提言する。そして、「この自治体計画の目標は、B 生活保障(シビル・ミニマム)、C 地域開発(経済開発・都市計画)であるという。ここで、初めてシビル・ミニマムという語が用

いられている。

第五節「政党的自治体指導」では、企業別組合・職場活動に依拠してきた日本の革新政党は、「自治体改革については非常なたちおくれをしめしてきた」し、「今日の自治体問題にたいする革新政党の政策的・運動論的たちおくれはいちじるしい」と指摘する。そこで、革新政党は「自治体改革の相違ある実践また先駆的理論の批判的総括をつづけていくことによって、自治体改革の業績を国民的共有財産にすること」、自治体に「大量の首長・議員をおくりだすこと」、くわえて「国会議員候補者はかならず自治体の首長ないし議員となって自治体政治を経験すること」が提言されている。

この後、国民生活基準（ナショナル・ミニマム）との関係で、ナショナル・ミニマムは「自治体行政によってさえられるべき」であり、「自治体の自主的な市民生活基準（シビル・ミニマム）が国民生活の実態を決定すべきなのである」と述べ、シビル・ミニマムが優先されるべきと論じている。

## 第十一論文「シビル・ミニマムの思想」

第十一論文「シビル・ミニマムの思想」では、本格的にシビル・ミニマムが論じられる。高度成長を経て世界第三位となった「国民生産力を国民生活構造の改革にむけて再編成するという政治展望のもとに、シビル・ミニマムの思想を提起したい」と述べられている。

第一節「シビル・ミニマムの提起」では、一九六八年の『東京都中期計画』によって、シビル・ミニマムという言葉が一躍関心をひくようになってきたが、「この言葉はイギリスの『ベバリッジ報告』で有名なナショナル・ミニマムをもじった和製英語」で、「すでに一九六五年前後に地域民主主義を訴えていた自治体専門家のあいだでつくられ

た言葉である」と説明されている。<sup>(2)</sup>シビル・ミニマムとは、「都市生活基準」であるが、「市民の権利」という性格とともに、自治体の「政策公準」という性格もあり、二重の意味を持っているという。「このシビル・ミニマムを理論フレームとしてその可能性を具体化した『東京都中期計画』の発表によって私自身も啓発されたことをつけ加えた」と述べている。また、シビル・ミニマムは、「いわば明治以来の官僚中心の国家理性そしてとくに高度成長の今日的推進力となっている企業理性にたいして、市民理性を提起しているのである」とも述べられている。

ナショナル・ミニマムとの違いについては、これまでの論考でも、シビル・ミニマムが優先されるべきと述べられているが、第十一論文では、「ナショナル・ミニマムがともすれば低い、それもバラバラの法律規準にとどまりがちな現状にたいして自治体が、それぞれその自治体の特殊性を反映しながら、独自に都市生活システムの公準としてシビル・ミニマムを設定し、自治体におけるそれぞれ独自のシビル・ミニマムの実現が、自治体相互に波及効果をもたらすとともに、その結果として国民生活システムの公準としてナショナル・ミニマムを国民自身が自主的に押し上げていくという政治効果がそこで追及されているのである」と違いを鮮明にしている。

シビル・ミニマムの内容としては、

- A 社会保障（養老年金、健康保険、失業保険、困窮者保護など）
- B 社会資本（住宅、交通通信、電気ガス、上下水道、廃棄物処理、公園、学校など）
- C 社会保健（公共衛生、食品衛生、公害規制など）

の三つがあげられており、公共的に拡充されるべきものとして位置づけられている。また、「このA、B、Cについてもシビル・ミニマムが科学的討論にたえうる具体的指数として設定され、自治体さらには中央政府によって、それが総合性をもった政策システムとして確保されなければならない」とも述べられている。

第二節「国家目標とは何か」では、「世界第三位の国民生産力をもち、国民の教育・情報水準は世界でトップ・クラスとなり、二一世紀は日本の世紀であるとまでいわれる状況にたちいたって、明治以来の自明の理である国家目標を喪失しはじめたのである。これが今日の国家目標設定への訴えとなっており、あらわれている」として、国家目標について論じられている。国家については、「社会契約論の成立以降、国家は国民という団体概念をも包摂しはじめた。それゆえ国家観念はその内部に、「政府」という機構概念と「国民」という団体概念を矛盾させているのである」と指摘する。「成熟した国民経済」においては、「後進国意識が稀薄化することによって、政府と国民の一体性を強調する国家観念も褪色し、国民意識の内部で国民と政府とが分化していく」という。さらに「市民社会の成熟にもなっており、この国民は、「社会」あるいは「市民」へと転化していく。

この「政府と国民の中間環こそが「政党」なのであり、国家目標は、「政府与党の党派目標」にすぎなくなり、「各政党の党派目標と同列にならぶことになってくる」のである。その結果、「今日の日本の国家目標は、複数政党がそれぞれ提起し、国民がそれを選択」することになる。このような意味では、「シビル・ミニマムの確保は国家目標」というより国民目標と呼んだ方がふさわしい」ことになる。

また、シビル・ミニマムをめぐる対決は、「明治以来の系譜をつぐ思想の「天下国家」的性格と今日成熟しつつある思想の「市民自治」的性格との対立であると位置づけなければならない」とする。これは、「保守対革新」の対決を意味しているだけでなく、「保守内部、あるいは革新内部それぞれにおける「国家」派と「市民」派との思想対決でもある」とし、「松蔭的人間型」と「諭吉的人間型」とに對比すべき問題である、という。「日本近代一〇〇年の思想的終末にともなう国民的選択は、こうして「自主防衛」ではなく市民的自発性を基盤とする「シビル・ミニマム」の設定にとめたい。これは日本における「市民社会」の自立の思想である」と提起している。

第三節「政治の科学化の可能性」では、具体的にシビル・ミニマムの設定について論じられており、それが政治の科学化の可能性に通じることが示唆されている。「シビル・ミニマムはまず、A 社会保障、B 社会資本、C 社会保健についての最低基準を数量的に明確にし、現代生活条件を公共システムとして確保しようとするものであった。このことは、「第一にシビル・ミニマムを政策公準とすることによって自治体の義務を決定することになる。ついで第二にシビル・ミニマムを数量的に表現することによって、市民の誰でも客観的に討論しうる政策公準が提示されることになる。第三には自治体の行政効率をシビル・ミニマムの公準とその充足度によって測定しうるようになる」という効果が期待できるのである。

ここで一九六八年の東京都中期計画の事例がとりあげられ、「保育所は一二万人分必要とし、その一〇〇%充足がシビル・ミニマムであるけれども、現在の充足率は六一・九%、三年後には八三・七%に拡充する」とされており、こうした数字によって「シビル・ミニマムを具体的に理解することができる」ようになる。このことは、「市民運動の要求目標が指数として明確になればなくなってくる」と同時に、「必要人員の一二万人という数字は正しいかどうか」、「三年後の充足率が八三・七%でよいかどうか」をめぐって、「科学的に討論しうる全体がシビル・ミニマムの提起によってできあがる」のである。

さらに、「議会の審議方法も変わりうる」し、「自治体内部」でも、シビル・ミニマムの「充足率とのからみで重点予算の選択が可能」になり、「予算編成を中心に政治が科学化される可能性を持ってきたのである」とされている。ここからさらに、「シビル・ミニマムの設定が自治体の長期計画を科学的に提示できるようになり、それがまた実行計画の性格を保つようになることを見逃してはならない。ここから、予算が従来の単年・部局別予算を一步步で長期・事業別予算へと前進するてがかり」にもなることを指摘している。

第四節「個人自立と国民的選択」では、個人自立の範囲と国民的に選択されるべき範囲が論じられている。「シビル・ミニマムの保障はマルクスの用語でいえば、「必要の王国」の保障である。したがってシビル・ミニマムをこえる生活欲求さらに生活理想・文化価値についてはルールが確保されるかぎり「自由の王国」に委ねられるべきであろう。シビル・マキシマムは不必要なのである」と指摘し、「ミニマム」であることが明確にされる。したがって、「いわゆる〈生きがい〉も、その保障は政治責任ではなく、それこそ個人自立の領域でなければならない」としている。国民選択については、「シビル・ミニマムの提起は、さしあたって都市問題とむすびついてはいるが、よりひろく市民の政治参加と最適政治体制の選択という現代的政治課題にこたえる政策科学的媒介環の設定となる可能性をもつとともに、日本の国民的選択の方向を指向するものである」と説明されている。

第三部「社会分権と政策形成」では、第十二論文「直接民主主義の論理と社会分権」と第十三論文「現代政治における政策・計画」で、現代の政治過程についての総体的な論点を取り上げられており、本稿のテーマであるシビル・ミニマムとの関連性が希薄である。したがって、本稿での内容紹介は省略したい。

また、最後の第四部「テクノクラシーとデモクラシー」では、第十四論文「イギリス1964」と第十五論文「アメリカ1968」の二つの論考で、第三部における政治に関する総体的な論点をアメリカとイギリスを対象として分析した論考である。「現代民主主義の矛盾を、社会分権と政策形成という方向で、近代国民国家形成以来の集権的な権力イメージないし体制イメージを転換し、政治システムを再編する必要がある」ことを提起している。ここでも、本稿のテーマであるシビル・ミニマムとの関連性が希薄であることから、内容紹介は省略したい。



## 二 シビル・ミニマム概念の形成と普及

### 東京都中期計画と松下圭一のかかわり

シビル・ミニマムという語が最初に使われたのは、『シビル・ミニマムの思想』の「あとがき」で書かれているように、一九六五年の第一〇論文「自治体における革新政治指導」であった。横浜市長であった飛鳥田一雄が編集した『自治体改革の理論的展望』（日本評論社、一九六五年）に収められていた。<sup>(3)</sup>ここでは、自治体計画の目標として、「生活保障（シビル・ミニマム）」と「地域開発」があげられており、また「国民生活基準（ナショナル・ミニマム）」は自治体行政によってささえられるべきである。……逆にいえば自治体の自主的な市民生活基準（シビル・ミニマム）が国民生活の実態を決定すべきなのである」と指摘されている。その二年後、「都市科学の可能性と方法」（『世界』一九六七年十一月号、本稿の第六論文）には、「生活基盤、社会保障、公害についての基準（シビル・ミニマム）」や「都市生活権（シビル・ミニマム）」という語が用いられていた。しかしながら、どちらも詳しくシビル・ミニマムについて、どのような考え方なのかについて、解説・説明はない。

その後、「東京都中期計画一九六八年——いかにしてシビル・ミニマムに到達するか」で計画の中心的概念として「シビル・ミニマム」が用いられ、シビル・ミニマムの『実践』が始まった。この計画について、松下圭一は次のように述べている。

私はよく美濃部都知事のブレーションだと言われてきました。だが、私自身にはブレーションであったという意識はありません。公

式の都政のかかわりは、美濃部知事就任の翌年、一九六八年にできた長谷部委員会（都政改革を目的とした「行財政臨時調査会」）の委員になったときだけです。政治・行政関係の委員がたりないので、行政学の阿利莫二さんと政治学の私が遅れて入りました。長谷部委員会は通常の審議会スタイルでした。

それ以外のかかわりとしては、美濃部都政が誕生した時、岩波書店の『世界』編集長をしていた安江良介さんが、特別秘書として都庁に入った。安江さんは友人だったので、時々、のちには定例的に会って、都政をめぐっての議論をしていました。「シビル・ミニマム」やその策定手法は、そこで出てくるわけです。<sup>(4)</sup>

この記述からは東京都中期計画に深く関わったとは読めない。事実、第十一論文で紹介したように、松下圭一自身が啓発されたと述べている。この段階では、確かに深くかわっていなかったといえよう。だが、美濃部都政二期目の選挙の段階では、ブレインと呼んでもよい作業をおこなっている。そのことを松下圭一は次のように述べている。

ある日、菅原特別秘書（筆者注…安江良介の後任で、松下圭一の友人である菅原良長）が正式の庁内手続を経て、私に会いにきました。『秦野ビジョン』にたいして『美濃部ビジョン』を出すのだが、都の作業が始まり、第一次案、第二次案、第三次案とできあがってきた。だが、原稿の量が次第に増え、中身もまとまらない。どうしたらよいか」との相談を受けました。「市民参加」と「シビル・ミニマム」を中軸にコンパクトにまとめるべきという話をした記憶があります。結局は私がまとめることになる。市民参加を「広場」、シビル・ミニマムを東京のどんよりした空にたいする「青空」として、『広場と青空の東京構想』というタイトルにしました。これまでの自治体計画は、国の復興計画、ついで経済計画・国土計画の受け皿という考え方だったので、自治体計画の発想と構想の決定的転換をおこなっていたのです。<sup>(5)</sup>

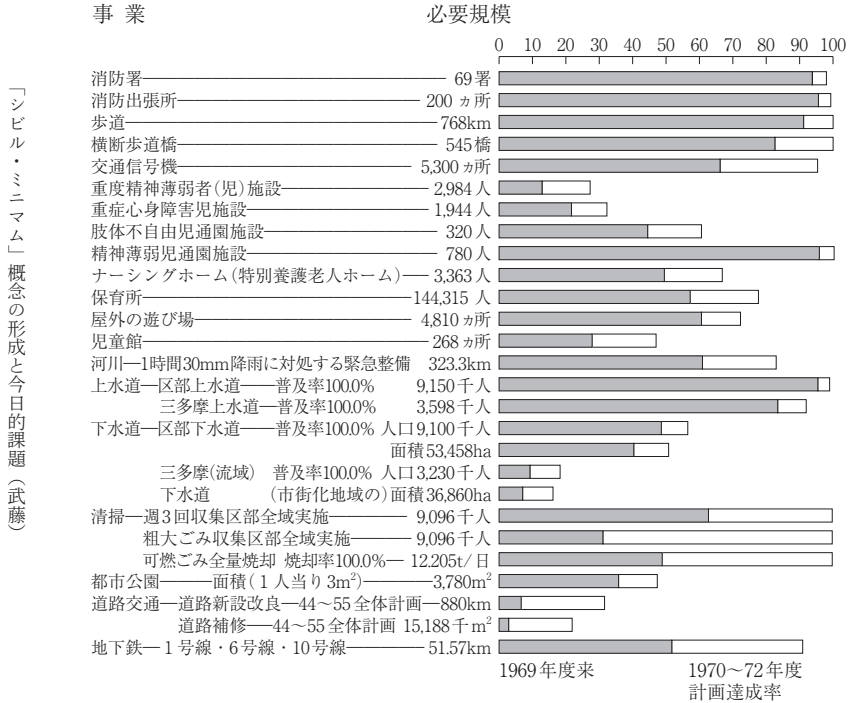
選挙用の文書を作成したのであれば、ブレインと呼んでもよいのであろうが、一九七〇年のこの頃は「シビル・ミ

ニマムの思想」を執筆していた頃であろうから、美濃部のブレーションとして書いたというより、自分自身の計画論・シビル・ミニマム論の実践版として書いたのかもしれない。

東京都は結局、一九七四年までシビル・ミニマムという語を用いた中期計画を発表した。しかしながら、『広場と青空の東京構想（試案）』が「試案」にとどまった理由として、「都区制度」の問題を松下圭一自身が指摘している。当時はまだ二三区は自治体ではなく、都の内部機関であり、「二三区にたいする政治・行政責任の位置・範囲があきらかでないため、都レベルの総合計画をつくれない状況が続く。当時、他の県は、中身はともかく、県計画を持っているのに、東京都は……都区制をとるためにつくれなかった<sup>(6)</sup>」と指摘し、また「政治・行政はミニマム保障しかできない」という限界が理解されてこなかったため、縦割省庁官僚は国内市場拡大を名目として、ミニマムの「量充足」を「質整備」に転換することに失敗するだけでなく、バブルを背景にさらなる「量拡大」をつづけ、その後誤ったデフレ対策をすすめて、国、自治体ともに財政破綻<sup>(7)</sup>となったと指摘している。また、別稿でも、シビル・ミニマムの策定にあたっては、「市町村・県、国、あるいは規準策定では国際機構も含めて、各政府レベルそれぞれの『政策課題』を独自性、ついで分担関係を明確にすることが不可欠」であり、「この各政府レベルでの課題分担の不明確性という問題」、すなわち都区制度の問題が、東京都の「シビル・ミニマム計画が自然消滅した理由」であったと指摘している<sup>(8)</sup>。

他方、基礎自治体では、革新自治体を中心に、シビル・ミニマムの策定が広がっていった。一九七一年の「武蔵野市長期計画」では、「市道舗装100%達成」「私道舗装の90%達成」などの具体的数値目標とともに、シビル・ミニマムが多くの政策分野で設定された。また、横浜市「市民生活環境基準策定のために」（一九七一年）、「旭川市総合開発計画」（一九七二年）、「山形市市民生活環境基準（シビル・ミニマム）」（一九七五年）、「達成状況」（一九七六

図1 東京都シビル・ミニマム計画（1970～1972年）



出典：松下圭一、『自治体再構築』、p. 103

年）等が公表された（『資料・革新自治体』一九九〇年、『続』一九九八年参照）。一九七〇年代には多くのシビル・ミニマムの『実践』が行われたことがわかる。シビル・ミニマムを具体化する方法等について、松下は一九八〇年の『地方自治職員研修』四月号に「続・シビル・ミニマムの思想」を発表している（後にこの論文は、『都市型社会の自治』日本評論社、一九八七年に収録されており、本書ではこちらを使う）。『シビル・ミニマムの思想』からはば一〇年が経過した段階であり、松下としても客観的にシビル・ミニマムについて考えをめぐらせたことがうかがえる。順次、紹介するが、「シビル・ミニマムについての批判」にたいする反論、「シビル・ミニマムの設定方法と問題点」、「東京都のシビル・ミ

ニマム計画が今一步展開しえなかったのか」について、見解を述べている。

### 「シビル・ミニマムについての批判」にたいする反論

シビル・ミニマムに対する批判のうち、「体制矛盾にベールをかけ幻想をふりまくだけという、かつての革新理論の主流であり、今もつづく批判は論外」として、理論レベルの批判点は三点あるという。

第一は、「シビル・ミニマムはテクノクラット型発想だという批判」である。「今日、情報の整理・公開があれば、わが自治体のシビル・ミニマムの設定は市民によって充分おしすすめうる」と述べ、「テクノクラット主導になることはない」と反論する。問題は「政策情報の整理・公開」であって、「自治体の現実の政策過程のなかに、いかに市民同意のルールないし計画をつくりあげていく、という基本論点を理解していない」と反論する。

第二に、「シビル・ミニマムは自治体に過大負担をもたらすだけでなく、財源問題を無視しているという批判」である。それに対しては、シビル・ミニマムは「基本人権としての市民の生活権から出発する。このため、そこでは自治体の財源いかなではなく、自治体の存在理由自体が問題になっているのである。しかも、シビル・ミニマムは、財源が豊富であれば、時間的にはやく実現し、貧困であればその実現が時間的におそくなるにすぎない。……とくに低成長への移行にともなう財源不足によってシビル・ミニマムは破産であるというような批判は、この自治体の存在理由そのものを否定しようという考え方といえる」として、自治体の存在理由としてのシビル・ミニマム論を展開している。

第三は、「数字を過大評価し、数量的観点にとどまるという批判」である。これに対しては、「政策ないし計画には数量化は不可欠の手法」であり、この「数量化によって争点の客観化がまずはじまる。数量化がなければ、声のおお

さいところに施策が集中したり、声の小さいところは無視されがちという行政の現実を変える手がかりは失われる」と反論し、シビル・ミニマムの数量化は論点の客観化をねらっているという。「そのうえ、この数量を市民、自治体が地域特性をいかしながら誰でもわかるようなたちで設定することによって、ナショナル・ミニマムの改善を考えている」のだという。また、「数量基準を各自治体にゆだね」ており、決して「数量万能主義」ではない、とも論じている。

### シビル・ミニマムの設定方法と問題点

シビル・ミニマムの設定方法には、直接手法と間接手法がある。直接手法とは、「自治体計画にもとづいて主要施策項目を体系的に配列し、その施策項目ごとに数量化された目標値をシビル・ミニマムとして定め、実際の達成値との距離を計画的にうめていく手法」であるという。これは、「東京都が開発した手法だが、その後市民参加・職員参加の手續をふまえながら神戸市、旭川市、山形市、富山市、金沢市、枚方市」など、多くの自治体でそれぞれの特性に合わせたシビル・ミニマムが設定された。また、「これらの動きを背景に、一〇万都市をモデルとして、都市生活環境研究会（自治大臣官房企画室）が『シビル・ミニマムの設計』（一九七三年）を出している。この手法は、体系的に整理された主要施策についての目標値と達成値を簡明な数量グラフにすることができ、市民が自治体の計画課題を総合的にわかりやすく一目で把握できる」と説明されている。

間接手法は、「目標値としてのシビル・ミニマムを設定せず、行政の現況についてくわしく市民に情報公開して市民討論を促進するとともに、自治体計画の客観性をまし、実質的にシビル・ミニマムの実現にむかう手法」である。ここにも二つの手法があり、①地域生活・産業・文化指標地図方式、②ライフ・サイクル方式である。前者は、武蔵

野市が開発した手法であるが、「自治体の主要施策だけでなく、市民からみて重要課題もふくめて、シビル・ミニマムの関連項目をマッピングして指標地図にするものである。その後、関東近辺では、多摩市、田無市、中野区など、関西近辺では高槻市、神戸市などでひろくつくられ、桐生市、沼田市などでは青年会議所が市民活動として自主作成し、数十市におよんでいる」という。

後者のライフ・サイクル方式は、京都市が開発した手法で、「市民の一生つまりライフ・サイクルに対応して、それぞれの年齢段階にみあう個別施策を詳細にチャート化し、どのような施策体系が必要か、現在どのような施策が欠けているか、あるいはいかに施策が重複しているかを明らかにする方式」である。この方式では、シビル・ミニマムにめぐって「施策の再整理の不可欠性」が一目でわかるという。

この後、シビル・ミニマムの設定については、まずは庁内の行政情報の整理・公開が必要であるため、「首長あるいは議会の決断がなされないかぎり、一部の職員がおしすすめても、庁内の保守的抵抗によって挫折するという。こうした保守的抵抗の原因として、①各部課の政策情報の水準が庁内に知れたる、②ミスがあったとき市民からあるいは職員間で直接批判をうける、③施策の地域的・階層的バラツキあるいは施策の矛盾が明確になる、④各部課による情報のタテ割独占が崩れていく、が考えられるという。そのうえ、バラバラ施策、バラマキ施策も露呈し、公有地の不当使用なども明るみにでる。庁内事情をよくふまえた分析である。

### 東京都のシビル・ミニマム計画が今一步展開しえなかったのか

この問題については、すでに触れているように、松下圭一が「都区制度」の問題であることを指摘している。ここでは、都区制度以外の問題として指摘されていることを紹介しよう。

この問題の「基本論点は、県レベルの計画としての東京都の計画が、目標値それに達成値までも、全都統計から機械的に設定したところにあると指摘している。その結果、第一に、安易に既成行政スタイルの延長線上で考え、区市町村が地域特性をいかしておしすすめる行政技術の革新の可能性を過小評価ないし無視したこと、第二に、シビル・ミニマムの実現にむけては、都は区市町村に都区財政調整制度をふくめて安易な補助金散布を中心におしすすめたことがあげられる」という。すなわち、都という広域自治体の問題と区市町村という基礎自治体レベルの問題との「混同」がみられ、「シビル・ミニマムは基礎自治体レベルでの自治体計画の政策公準としての直接の効果をもつため、都が先導性は発揮して県レベルのシビル・ミニマムを提起したのちは、一歩しりぞいて区市町村のシビル・ミニマム計画を誘発するような戦略をとるべきであった」と指摘する。

シビル・ミニマムはこのように実践されてきたが、東京都の失敗がその後の動きを制約する効果を持ったといえよう。しかしながら、このような「矛盾・混同があったとはいえ、シビル・ミニマムを自治体計画の中枢観念として最初に設定し、計画手法を開発したという功績は記憶されなければならない」と評価している。

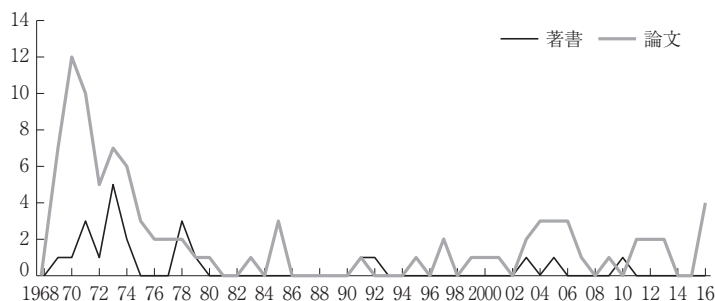
### 三 シビル・ミニマムをキーワードとして

ここでは、シビル・ミニマムという語がどのように研究分野や社会一般で使われてきたのかについてみておきたい。まず研究については、国会図書館のNDL・OPACと国立情報学研究所のCiNii<sup>(9)</sup>を利用して、「シビル・ミニマム」をキーワードとして検索し、その結果について紹介し、その意味を考えてみることにしたい。

著書としては、二二冊が抽出された。年代別にみると、一九六九年が一冊、一九七〇年が一冊、一九七一年が三冊、



図2 著書・論文検索結果



出典：筆者作成

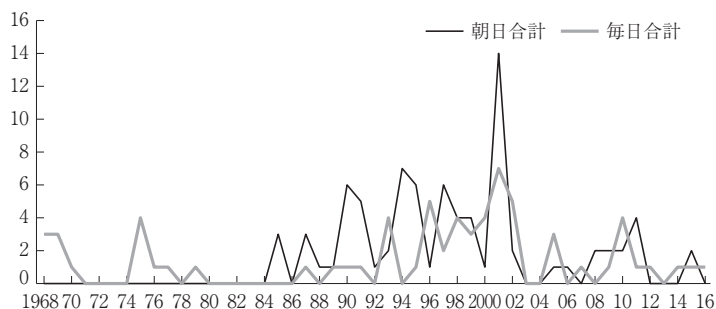
一九七二年が一冊、一九七三年が五冊、一九七四年が二冊、一九七八年が三冊、一九七九年が一冊、その後一九九一年が一冊、一九九二年が一冊、一九九二年が一冊、二〇〇三年が一冊、二〇〇五年が一冊、二〇一〇年が一冊であった。一九八〇年から一九九〇年までの一年間が著書に関して空白期間であった。また、一九九三年から二〇〇二年までの一〇年間も空白であった。

最初の著書である一九六九年のものは、前述のごとく、『東京都中期計画——一九六八年…いかにしてシビル・ミニマムに到達するか』である。この東京都中期計画は、翌一九七〇年、一九七一年、一九七三年、一九七四年まで作成されたが、その後は美濃部都政（一九六七年～七九年）が続いていたものの、検索結果としては抽出されていない。

松下圭一自身の著書としては、一九七一年の『シビル・ミニマムの思想』、二〇〇三年の『シビル・ミニマム再考』（公人の友社）、二〇〇五年の『自治体再構築』（公人の友社）の三冊である。

論文については、国会図書館のNDL-OPACと国立情報学研究所のCiNiiの両者を合わせて重複を削除した結果、九二の論文が抽出された。これらを年代別にみると、一九六九年が七本、一九七〇年が一二本、一九七一年が一〇本、一九七二年が五本、一九七三年が七本、一九七四年が六本、一九七五年が三本、一九七六年が二本、一九七七年が二本、一九七八年が二本、一九七九年

図3 新聞記事検索結果

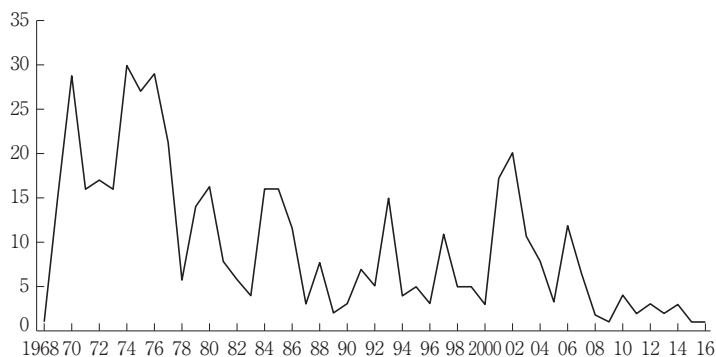


出典：筆者作成

が一本、一九八〇年が二本、一九八三年が一本、一九九一年が一本、一九九五年が一本、一九九七年が二本、一九九九・二〇〇〇・二〇〇一年が各一本、二〇〇三年が二本、二〇〇四・二〇〇五・二〇〇六年が各三本、二〇〇七・二〇〇九年が各一本、二〇一一・二〇一二・二〇一三年が各二本、二〇一六年が四本となっている。論文についても、一九八六年から一九九〇年までの五年間の空白がみられる。

次に、新聞の記事検索で調べて見た。朝日新聞の記事検索では、一九八五年以降のみデータ化されているため、それを示すが、「シビル・ミニマム」と「シビルミニマム」が別々に検索されるため、両者を合わせた数字である。全体で八一件の記事が抽出された。各年で見ると、一九八五・一九八七年が各三件、一九八八・一九八九年が各一件、一九九〇年が六件、一九九一年が五件、一九九二年が一件、一九九三年が二件、一九九四年が七件、一九九五年が六件、一九九六年が一件、一九九七年が六件、一九九八・一九九九年が各四件、二〇〇〇年が一件、二〇〇一年が四件、二〇〇二年が二件、二〇〇五・二〇〇六年が各一件、二〇〇八・二〇〇九・二〇一〇年が各三件、二〇一一年が四件、二〇一五年が二件となっている。空白期間が複数年にわたるのは、一九八四年以前を除いて、二〇〇三年～二〇〇四年と二〇一二年～二〇一四年のみである。毎日新聞の記事検索でも調べてみた。こちらは一九六〇年代もデータ化され

図4 国会会議録検索結果



出典：筆者作成

ており、記事が抽出されるが、全体では六七件であった。一九六八・一九六九年が各三件、一九七〇年が一件、一九七五年が四件、一九七六・一九七七・一九七九年が各一件、七年あけて一九八七・一九八九・一九九〇・一九九一年が各一件、一九九三年が四件、一九九五年が一件、一九九六年が五件、一九九七年が二件、一九九八年が四件、一九九九年が三件、二〇〇〇年が四件、二〇〇一年が七件、二〇〇二年が五件、二〇〇五年が三件、二〇〇七・二〇〇九年が各一件、二〇一〇年が四件、二〇一一・二〇一二・二〇一四・二〇一五・二〇一六年が各一件となっている。空白期間が複数年にわたるのは、一九八〇年～一九八六年の七年間のみである。これをグラフにしてみると、図3のようになる。

最後に、国会の会議録検索システムでも調べてみた。全体では四七四件が抽出され、空白期間はない。すなわち、一九六八年が一件、一九六九年が一四件、一九七〇年が二九件、一九七一年が一六件、一九七二年が一七件、一九七三年が一六件、一九七四年が三〇件、一九七五年が二七件、一九七六年が二九件、一九七七年が二二件、一九七八年が五件、一九七九年が一四件、一九八〇年が一六件、一九八一年が八件、一九八二年が六件、一九八三年が四件、一九八四・一九八五年が各一六件、一九八六年が二二件、一九八七年が三件、一九八八年が八件、一九八九年が二件、一九九〇

年が三件、一九九一年が七件、一九九二年が五件、一九九三年が一五件、一九九四年が四件、一九九五年が五件、一九九六年が三件、一九九七年が一一件、一九九八・一九九九年が各五件、二〇〇〇年が三件、二〇〇一年が一七件、二〇〇二年が二〇件、二〇〇三年が一一件、二〇〇四年が八件、二〇〇五年が三件、二〇〇六年が一二件、二〇〇七年が七件、二〇〇八年が二件、二〇〇九年が一一件、二〇一〇年が四件、二〇一一年が二件、二〇一二年が三件、二〇一三年が二件、二〇一四年が三件、二〇一五・二〇一六年が各一件という結果であった。これをグラフにしてみると、図4のようになる。

これらの三つのグラフを見れば、確かに著書論文と新聞記事検索では使われない時もあったことはあるが、国会の場では途切れることなく用いられていることが明白である。著書・論文については、検索で出てこないものの、使われなかったことを意味しているわけではないし、また新聞記事検索についても、すべての新聞・雑誌を網羅したものでもない。国会の会議録という政治が議論された場では、使い続けられたことが重要と考えれば、死語と判断する人もいたかもしれないが、それは正しい理解とは言えない、と考えてよいだろう。

#### 四 シビル・ミニマムの今日的課題

松下圭一は『シビル・ミニマム再考』（公人の友社、二〇〇三年）と題するブックレットを二〇〇三年に発表した。これは松下がしばしば講師に招かれる北海道土曜講座の二〇〇三年六月の講演をもとに作られたものである。その後、『自治体再構築』（公人の友社、二〇〇五年）にも収録されている。本書でこれを用いて、一九七一年の『シビル・ミニマムの思想』から三二年を経た松下の「再考」から、シビル・ミニマムの今日的課題を考察してみたい。

『シビル・ミニマム再考』は、政策を立案・策定・評価などの段階で、「その思考手段として、方法の媒体となる数値つまり『政策指数』が不可欠」であることからはじめるが、従来は「各自治体が独自の政策・制度開発という問題意識を持つことを実質禁止されて」いたからこそ、独自の指数を開発することが必要あることを指摘する。このような指数論について、松下のこれまでの造語から、政策法務・政策財務につづき、政策数務と呼んだらどうかという神原勝の提案があったことも記されている。

この政策指数は、ベンチマーク方式とマニフェスト方式の二つの方式が最近、議論されるようになった。前者のベンチマーク方式は、最近の評価ブームからアメリカのベンチマーク方式が議論されているが、それとは別に、すでに三〇年前に東京都中期計画で用いられたシビル・ミニマムがこのベンチマーク方式である。松下は、「今日のアメリカ発によるベンチマーク方式について、三〇年前のサキガケだったのです」（一〇九頁）と述べている。その後、最近では、東京都は一九九九年に「東京都政策指標」を公表した。これがシビル・ミニマムとどのような関係かは不明であるが、松下はこれをベンチマーク方式の説明に用いている。筆者が記憶する限りでは、「一年間のうち富士山に見える日数」や「東京の夜空に見える星の数」などの興味深い指数が含まれていたが、東京都の政策とどこが関係するのだろうかと感じたことを覚えている。

他方、マニフェスト方式については、これまでの公約という曖昧なものからマニフェスト型に変えて、「選挙に参加する市民との「契約」という性格をもたせ、重点政策課題の「数値目標」、つまり「指数値」を基本に、実現の「期限」、「財源」、「手法」さらには「工程表」まで、前もってしめすというもの」と説明されている。「二一世紀臨調緊急提言」を事例として説明しているが、その内容が松下のいう『官僚内閣制』から『国会内閣制』への転換を促しているということが引用の大きな要素のようである。

『シビル・ミニマム再考』が出た二〇〇三年は、シビル・ミニマムについて、以前の段階とは大きくことなる状況が生まれていた。その点について松下は次のように述べている。

私は、すでに、一九八〇年代には、シビル・ミニマムについて、量充足がほぼ終わったため、その〈量拡大〉から脱却してあらたに『質整備』にむけての行政体質、職員水準の〈飛躍〉、つまり「行政の文化化」、さらに「自治体文化戦略」の構築を不可欠として提起しています。

とくに文化施策への予算拡大という従来発想の文化行政論を逆転させて、行政自体の「自己革新」ともなう職員の「文化水準」の上昇、さらには自治体による「文化戦略」の構築を提起します。既成の文化水準の低い行政体質のまま、文化関連予算をふやしても、その後実際におきたのですが、赤字タレナガシのハコモノや公共事業、あるいはかたちだけのイベントなどでのムダづかいに終わります。この論点をまとめたのが、『市民文化は可能か』（一九八五年、岩波書店）、『社会教育の終焉』（一九八六年、筑摩書房、新版二〇〇三年、公人の友社）、<sup>(10)</sup>でした。

ここで述べられているように、シビル・ミニマムの量整備が一九八〇年代にはほぼ終わったという認識は、行政が新しい段階を目指す新しい考え方を示す必要があり、それが文化行政、行政の文化化、職員の文化水準の向上への転換であり、それがシビル・ミニマムの質整備の内容となる。量については、スクラップむけのマイナス指標も不可欠となる。

筆者は、政策評価について、松下圭一から原稿を書くように求められたことがある。<sup>(11)</sup>このとき、松下圭一から指示されたことは、「スクラップ・スクラップ・スクラップ・アンド・ビルド」が重要だ、と言われたことを覚えている。

しかしながら、シビル・ミニマムについての言及はなかった。あれば、その論文でシビル・ミニマム論を展開していたであろう。これは『シビル・ミニマム再考』が刊行される前ではあったが、その後の評価関連の論文<sup>(12)</sup>でも、評価を問題としているにもかかわらず、シビル・ミニマムに言及しなかった。しかしながら、今後書き直すことがあれば、シビル・ミニマム論に言及しなければならないと考えている。

松下圭一は『シビル・ミニマム再考』の中で、今後の「シビル・ミニマムの再編」として、次のことを指摘している。まず第一に、「シビル・ミニマムという政策公準をめぐる個別・具体の施策開発にあたって、市町村・県、国、あるいは基準策定では国際機構もふくめて、各政府レベルそれぞれの『政府課題』の独自性、ついで分担関係を明確にすることが不可欠」であるという。基礎自治体がまず市民のシビル・ミニマムを設定し、ついで県が広域自治体のリージョナル・ミニマム、国がナショナル・ミニマム、必要に応じて国際機構がインターナショナル・ミニマムを設定することになるが、その政府間の境界が不明確であれば、シビル・ミニマムの重複やモレが生じてしまうことになる。このことに取り組んだのが地方分権であるが、国の官僚制が権限を手放さないどころか、自治体の自治事務にまで口を出す今日の日本の政治状況では、この課題の克服は実に困難な問題に遭遇する。

第二に、「個別施策基準についての量不足だけでなく、『量過剰』というムダをも指数化して、「減量」ないし「再編」を大胆にうちだすべきだ」という。前述のマイナス指標である。シビル・ミニマムが充足し、さらに過剰になった場合には、量を減らすためのマイナス指数が不可欠である。人口減少社会や合併を契機として、公の施設の過剰が指摘される現在、維持管理コストの軽減のためにも必要である。高度成長時代に多量に建設された交通インフラを含めた公の施設について、その老朽化が問題となっており、持続可能な社会におけるシビル・ミニマムの再構成が喫緊の課題として指摘できる。しかしながら、同時に、少子化にもかかわらず、保育園が不足するという状況も生まれて

いる。すなわち、厳しい財政状況下において、シビル・ミニマムの再構築の内容としては、量不足を補う発想の転換や老朽化対策やそのための新しい手法や考え方の開発等々、困難な課題が待ち受けている。

第三に、「シビル・ミニマム」内での、文化水準の高い《質整備》という発想が基調となるべき」であり、「施策量のマキシマムにむけての無限の量拡大ではなく、ミニマム基準をふまえた個別施策の文化水準の見直しこそ」が問われなければならないと指摘している。シビル・ミニマムの質整備は行政の文化水準の向上に通じることが何度も指摘されているが、実はその内容は容易ではないのである。多くの自治体で、総合計画の中に、シビル・ミニマムの目標値が記載されている事例は多い。私がかかわった総合計画でも、ほとんどがそうした目標値を書き込んでいる。しかしながら、多くは量的な側面であり、質的な側面についてはどのような指標を設定するかというそもそものところでつまずくことが多い。この部分にこそ、今後は多くの知的な活動を積み、改善を重ねていく領域であるといえよう。

#### 参考文献リスト

- 飛鳥田一雄編、『自治体改革の理論的展望』、日本評論社、一九六五年  
大塚信一、『松下圭一 日本を変える——市民自治と分権の思想』、(株) トランスビュー、二〇一四年  
全国革新市長会・地方自治センター編、『資料 革新自治体』、日本評論社、一九九〇年  
地方自治センター資料編集委員会編、『資料 革新自治体(続)』、日本評論社、一九九八年  
鳴海正泰、「松下圭一の「自治体改革・都市政策論」の源流」、『自治研かながわ月報』第一六〇号、二〇一六年  
松下圭一、『シビル・ミニマムの思想』、東京大学出版会、一九七一年  
松下圭一、『都市型社会の自治』、日本評論社、一九八七年  
松下圭一、『シビル・ミニマム再考』、『自治体再構築』、公人の友社、二〇〇五年所収  
松下圭一、『松下圭一\*私の仕事——著述目録』、公人の友社、二〇一五年



注

- (1) シビル・ミニマムが死語になったという議論については、一九八〇年前後に、ことばに関する著書で「死語」と言われていると聞いたことがあった。国会図書館で幾つかを調べたが、みつからなかった。しかしながら、インターネットで「シビル・ミニマム」「死語」をキーワードとして検索してみると、意外にもけっこう出てきたことに驚いた。
- (2) 「あとがき」では、シビル・ミニマムという造語は「私が責任をもっている」と述べられており、「新しい課題は新しい象徴をもった視座を必要としているからである」と造語の必要性を指摘している。
- (3) 飛鳥田は、『自治体改革の理論的展望』の序論として、「一万人市民集会の構想と理論」(一〇三頁)を執筆している。
- (4) 松下圭一編著『自治体改革\*歴史と対話』、法政大学出版社、二〇一〇年、所収の第4章「革新自治体と現代都市政策」、七九頁。この章は、中嶋いづみ氏による質問に答えるという形式の記述である。
- (5) 同右、八三頁。なお、この計画は、東京都企画調整局編『広場と青空の東京構想(試案)』、一九七一年三月として公表されている。
- (6) 同右、八六頁。
- (7) 同右、八九頁。
- (8) 松下圭一、「シビル・ミニマム再考」、『自治体再構築』、二〇〇五年、公人の友社、所収、第三章、一二六頁。
- (9) 両者の検索結果は、国会図書館のNDL・OPACは著書とキーワードによる論文の両者が抽出されるのに対し、国立情報学研究所のCiNiiは論文が抽出される。論文については、すべて同一でなく、後者でしか抽出されない論文もいくつか存在した。しかしながら、本稿も目的からいえば、こうした違いは無視してよいものであり、ここでは両者を合わせたものを数字を出している。
- (10) 松下圭一、前掲「シビル・ミニマム再考」、一二二頁。
- (11) 拙稿、「政策評価の手法開発」、松下圭一他編、『自治体の構想3・政策』、岩波書店、二〇〇二年、所収、九八―一二五頁。
- (12) 拙稿、「公共サービスの管理と評価——質と量のコントロール」、大森彌・武藤博己他共著『人口減少時代の地域づくり読本』、地域活性化センター、二八―三三三頁。